



Quick scan versnellings- en perspectiefmaatregelen transitie landbouw en landelijk gebied

Toegelicht oordeel op hoofdlijnen | 12 juli 2022 | Volkert Beekman, Wageningen Economic Research

Achtergrond

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het Transitiefonds Landbouw en Landelijk Gebied per 2024 is het de wens van het Ministerie van LNV om al een start te maken met de transitie van landbouw en landelijk gebied middels een pakket aan versnellingsmaatregelen (op basis van provinciale plannen) en perspectiefmaatregelen (afkomstig van LNV) die ook nodig zijn voor gebiedsprocessen. Vanwege de korte doorlooptijd van totstandkoming van dit pakket aan maatregelen, en de politieke wens om al in 2022 en 2023 te starten, ligt er een pakket aan maatregelen dat binnen LNV is beoordeeld en beschouwd. De doelmatigheid, doeltreffendheid en kosteneffectiviteit van deze maatregelen kon op deze korte termijn onmogelijk worden getoetst door LNV. Wel zal hier gedurende de uitvoering op worden gemonitord en waar nodig bijgestuurd.

Doelstelling

Het is voor het Ministerie van LNV van belang om een onafhankelijk expertoordeel te krijgen of, op hoofdlijnen, het pakket, zoals dat voor 2022 en 2023 is voorzien, bijdraagt aan de transitie van landbouw en landelijk gebied met het oog op te behalen doelen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Vraagstelling

Geef een expertoordeel in de vorm van een kwalitatieve quick scan op basis waarvan door het Ministerie van LNV kan worden besloten om de versnellings- en perspectiefmaatregelen in gang te zetten. Doe daarbij eventueel suggesties over wat nodig is om de aantoonbaarheid van de bijdragen van de maatregelen aan de transitie te vergroten. Geef ook aan en doe concrete suggesties om bepaalde randvoorwaarden en voorbehouden op te nemen gelet op het feit dat het pakket aan maatregelen niet uitgebreid vooraf is en kon worden getoetst.

Aanpak

Het Ministerie van LNV heeft op basis van provinciale uitvraag een pakket van 37 versnellingsmaatregelen geselecteerd en aangevuld met 15 door LNV geformuleerde perspectiefmaatregelen. De selectie van het pakket aan versnellingsmaatregelen door LNV is gebeurd op basis van een kwalitatieve beoordeling van onder andere doelbereik en draagvlak. Deze beoordelingscriteria zijn ook als uitgangspunt gebruikt in de kwalitatieve quick scan van het pakket

van 52 versnellings- en perspectiefmaatregelen door Wageningen Universiteit & Research (WUR) en verder uitgewerkt tot het volgende toetsingskader:

- Doelbereik – Het is tenminste aannemelijk dat een maatregel bijdraagt aan het bereik van transitiedoelen rond klimaat, natuur, stikstof en water.
- Versnelling – Het is tenminste aannemelijk dat een maatregel bijdraagt aan versnelling in het bereik van transitiedoelen rond klimaat, natuur, stikstof en water.
- Perspectief – Het is tenminste aannemelijk dat een maatregel bijdraagt aan perspectief voor boeren in het bereik van transitiedoelen rond klimaat, natuur, stikstof en water.
- Draagvlak – Er is tenminste voldoende aandacht voor ontwikkeling van draagvlak voor een maatregel onder boeren en andere actoren in het landelijk gebied.

In de quick scan is geen beoordeling gegeven van niet-geselecteerde maatregelen uit de provinciale uitvraag en ook zijn doelmatigheid, doeltreffendheid en kosteneffectiviteit niet kwantitatief door gerekend. De beperkte mate van uitwerking van de maatregelen in het pakket, als ook de beperkte doorlooptijd voor deze quick scan, maakte een dergelijke doorrekening niet mogelijk.

In deze quick scan is elke maatregel eerst afzonderlijk beoordeeld door de auteur van deze toelichting. Volgens het toetsingskader komt een maatregel daarbij in aanmerking voor selectie als doelbereik tenminste aannemelijk is, draagvlak tenminste voldoende aandacht heeft en de maatregel tenminste een aannemelijke bijdrage levert aan versnelling of perspectief. Maatregelen met onduidelijkheden en/of kritische aandachtspunten zijn vervolgens ook door een tweede en soms zelfs derde expert van WUR beoordeeld. De beoordeling van afzonderlijke maatregelen is daarna geclusterd tot deze toegelicht beoordeling op hoofdlijnen van acht typen maatregelen. Op dat oordeel is tenslotte een review gedaan door twee collega's van WUR.

Oordeel op hoofdlijnen

Het expertoordeel op basis van de kwalitatieve quick scan van het pakket aan versnellings- en perspectiefmaatregelen kan met behulp van het toetsingskader worden samengevat als:

Cluster van maatregelen	Doelbereik	Versnelling	Perspectief	Draagvlak
Versnellen aankoop landbouwgronden voor natuurdoelen	Duidelijk	Duidelijk	n.v.t.	Voldoende
Legaliseren PAS-melders	Onduidelijk	Onduidelijk	n.v.t.	Duidelijk
Verbeteren natuurwaarden	Aannemelijk	Aannemelijk	n.v.t.	Voldoende
Bieden van perspectief door stimuleren innovaties	Aannemelijk	n.v.t.	Aannemelijk	Duidelijk
Ondersteunen en flankeren van perspectief	Aannemelijk	n.v.t.	Aannemelijk	Voldoende
Meten om te weten	Duidelijk	Duidelijk	n.v.t.	Duidelijk
Beginnen met transities van straks	Aannemelijk	n.v.t.	Aannemelijk	Voldoende
Borgen voorwaarden voor transities	Aannemelijk	Onduidelijk	Onduidelijk	Voldoende

Voor de maatregelen rond het versnellen van de aankoop van landbouwgronden voor natuurdoelen en voor de maatregelen rond meten om te weten gelden geen bijzondere aandachtspunten. Voor een aantal andere maatregelen gelden aandachtspunten die ter hand kunnen worden genomen nadat gestart is met de uitvoering:

- Verbeteren natuurwaarden – Verhoog de waarschijnlijkheid van doelbereik door uitwerking van interventielogica en met monitoring en evaluatie van voortgang in het doelbereik.
- Bieden van perspectief door stimuleren innovaties – Werk uit als programmatisch samenhangende aanpak onder nationale regie, inclusief uitvraag van behoeften voor deelname onder ontbrekende provincies en aanvulling met innovaties rond inputreductie.
- Ondersteunen en flankeren van perspectief – Werk dwarsverbanden tussen digitalisering en overige maatregelen uit en ook hoe afspraken over prijsopbouw in de keten kunnen bijdragen aan nieuwe verdienmodellen van boeren.
- Beginnen met transities van straks - Verhoog de waarschijnlijkheid van doelbereik door uitwerking van interventielogica en met monitoring en evaluatie van voortgang in het doelbereik, en vul aan met maatregelen rond non-food bioeconomy en glastuinbouw.

Voor de resterende maatregelen gelden aandachtspunten die geadresseerd dienen te worden alvorens besloten kan worden tot uitvoering. Het gaat daarbij om de volgende maatregelen en aandachtspunten:

- Legaliseren PAS-melders – Neem meer landelijke regie die enerzijds gericht uitvraag doet naar behoeften bij alle provincies en anderzijds borgt dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden, waarbij vergoeding van latente emissieruimte niet verstandig wordt geacht.
- Borgen voorwaarden voor transitie – Vel een politiek-beleidsmatig oordeel over noodzaak tot opname in het pakket voor 2022 en 2023.

Hieronder volgt een nadere toelichting op het oordeel per cluster van maatregelen.

Versnellen aankoop landbouwgronden voor natuurdoelen

Het eerste cluster van maatregelen omvat 17 van 20 aankoopmaatregelen uit de provinciale versnellingsmaatregelen, aangevuld met één door LNV geformuleerde perspectiefmaatregel:

LNV-15	Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties						
PU-2022-Drenthe-2:	Overgangsgebieden 2022						
PU-2022-Drenthe-4:	N2000 Drentsche Aa						
PU-2022-Friesland-1:	N2000 Fochteloerveen						
PU-2022-Friesland-7:	Witte Reep						
PU-2022-Friesland 8:	Enclave Groenewold						
PU-2022-Friesland-9:	Nagtegaal						
PU-2023-Friesland-1:	Versnelling Aldeboarn-de Deelen						
PU-2022-Gelderland-7:	Vrijwillige opkoop agrarische bedrijven						
PU-2022-Gelderland-17:	Huissen						
PU-2002-Limburg-1:	Maatwerkgerichte aankoop veehouderij						
PU-2022-Limburg-15:	Geuldal						
PU-2022-Limburg-16:	Geuldal						
PU-2022-Limburg-17:	Schuitwater						
PU-2002-NoordBrabant-2:	Aankoop en afwaardering gebouwen in het kader van grondvererving buitengebied						
PU-2022-Overijssel-5:	Baarlingerpolder						
PU-2022-Overijssel-7:	Gebiedsproces landgoed Junne						
PU-2022-Overijssel-14:	Borkeld						

Voor deze maatregelen geldt dat hoewel geen toets op kosteneffectiviteit is uitgevoerd de bijdrage aan versnelling in het bereik van de transitiedoelen rond klimaat, natuur, stikstof en water duidelijk en direct is. De provinciale aankoopmaatregelen realiseren extensivering in het gebruik van landbouwgrond, inrichting van overgangsgebieden / landschapsgronden en ontwikkeling van nieuwe natuur op voormalige landbouwgrond, terwijl de landelijke perspectiefmaatregel het budget voor de beëindigingsregeling veehouderijlocaties met eenzelfde effect ophoogt.

Legaliseren PAS-melders

Het tweede cluster van maatregelen omvat de resterende drie aankoopmaatregelen uit de provinciale versnellingsmaatregelen:

PU-2022-Flevoland-1:	Versnelling in het legaliseren van 30 PAS-melders						
PU-2022-Gelderland-8:	Vergoeding Gelderse regeling vrijwillige opkoop kalverhouderijen						
PU-2022-Overijssel-1:	Stoppers voor melders						

Voor deze maatregelen geldt dat, hoewel begrip is op te brengen voor de wens om in het legaliseren van PAS-melders recht te doen aan verschillen tussen provincies, er aanleiding bestaat voor meer landelijke regie die enerzijds gericht uitvraag doet naar behoeften bij alle provincies en anderzijds borgt dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden. In die regie is het goed om lessen te trekken uit deze drie maatregelen. Zo lijkt het idee van Flevoland om alleen emissieruimte en geen land te vergoeden, gecombineerd met voorwaarden rond extensivering die ook blijven gelden nadat achterblijvende grond is verkocht aan een andere boer,

een kosteneffectieve maatregel te kunnen zijn. De ideeën van Gelderland en Overijssel om ook latente emissieruimte te vergoeden zijn echter niet kosteneffectief, omdat in dat geval betaald wordt voor het reduceren van emissies die niet plaatsvinden. Dit draagt niet bij aan het bereik van transitiedoelen.

Verbeteren natuurwaarden

Het derde cluster van maatregelen omvat de ene KRW-maatregel en alle natuurmaatregelen uit de provinciale versnellingsmaatregelen:

PU-2022-ZuidHolland-1: Kwaliteitsbaggeren in natuurgebied veenweiden Krimpenerwaard				
PU-2022-Drenthe-3: Hydrologisch systeemherstel 2022				
PU-2022-Gelderland-1: Van productiebos naar natuurbos				
PU-2022-Gelderland-2: Vergroten en vergoeden landschapselementen in agrarisch gebied				
PU-2022-Gelderland-3: Drukfactoren aanpak anders dan stikstof buiten N2000				
PU-2022-Limburg-12: Aanleg voedselbossen				
PU-2022-ZuidHolland-4: Omhoog met het veen Krimpenerwaard				

Ook voor deze maatregelen geldt dat hoewel geen toets op kosteneffectiviteit is uitgevoerd de bijdrage aan versnelling in het bereik van transitiedoelen rond klimaat, natuur, stikstof en water aannemelijk is. De maatregelen werken direct aan het verbeteren van natuurwaarden binnen of buiten Natura 2000 gebieden. Hierbij kan specifiek opgemerkt worden dat KRW-maatregel ZuidHolland-1 voorwaardelijk is voor het realiseren van natuurwaarden in natuurmaatregel ZuidHolland-4. Deze twee maatregelen zijn in hun onderlinge samenhang beoordeeld. De waarschijnlijkheid van doelbereik van deze maatregelen kan verhoogd worden door uitwerking van de interventielogica, bijvoorbeeld met een Theory of Change (ToC) die tussenstappen in het proces van maatregel tot doelbereik niet alleen kwalitatief maar ook zoveel mogelijk kwantitatief specificeert, en monitoring en evaluatie (M&E) van voortgang in het doelbereik.

Bieden van perspectief door stimuleren innovaties

Het vierde cluster van maatregelen omvat alle versnellings- en gebiedsprocessenmaatregelen uit de provinciale maatregelen, aangevuld met één door LNV geformuleerde perspectiefmaatregel:

LNV-1	Innovatie op het boeren								
PU-2022-Drenthe-1:	Versnelling landbouw gerelateerde maatregelen								
PU-2022-Gelderland-5:	Innovatie landbouw plus op Gelderse regeling								
PU-2022-Gelderland-6:	Managementmaatregelen 250 melkveehouders Gelderland								
PU-2022-Noord-1:	Aanbod Noord Nederlandse stikstofaanpak								
PU-2022-NoordBrabant-1:	Stimuleren uitrol stalinnovaties								
PU-2022-NoordHolland-2:	Integrale aanpak stikstofreductie Rondehoop								
PU-2022-Flevoland-3:	Versnelling aanleg en herstel erfsingels in gebiedsproces								
PU-2022-Friesland-6:	Van middelenbeleid naar doelenbeleid								
PU-2022-Noord-2:	De route naar een waardevolle landbouw								
PU-2022-Overijssel-12:	Sociaaleconomische impact als uitgangspunt voor een versnellingsmaatregel op WSN gebiedsplan tbv water, natuur, klimaat								

Voor deze maatregelen geldt dat hier kansen liggen voor leren tussen provincies onder nationale regie om een bijdrage te leveren aan het bieden van perspectief voor boeren. Voorwaarde is dat dit cluster van maatregelen, die economische, sociale en technische innovaties stimuleren, wordt uitgewerkt als programmatisch samenhangende aanpak. WUR kan bijdragen aan uitwerking van die aanpak. In dat licht is het verstandig om specifieke uitvraag te doen naar behoeften voor deelname aan het programma onder de ontbrekende provincies Limburg, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland. Ook is het verstandig om dit cluster van maatregelen niet alleen te richten op het verhogen van de milieu-efficiëntie in de bedrijfsvoering (throughput) en het verlagen van emissies (output) maar ook op het reduceren van input. Inputreductie is veelal behoorlijk (kosten)effectief in het bereik van transitiedoelen. Daarnaast is het van belang om te wijzen op het risico van afwenteling van individuele maatregelen. Emissiearme stallen kunnen bijvoorbeeld tot minder emissies uit de stal maar tot meer emissies bij het uitrijden van de mest leiden. Het budget van LNV-1 lijkt overigens te laag ingeschat en het valt te overwegen om LNV-3 (Ontwikkelen van kennis en innovatie), inclusief het bijbehorende budget, daarin te integreren. Dan ontstaat ruimte voor een programmatisch lerende aanpak, inclusief gerichte uitvraag richting ontbrekende provincies en met betrekking tot

inputreductie, met perspectief voor duurzame boeren. Voorwaarde is dat activiteiten uit LNV-3 gericht worden op doelbereik van LNV-1.

Ondersteunen en flankeren van perspectief

Het vijfde cluster van maatregelen omvat drie door LNV geformuleerde perspectiefmaatregelen:

LNV-2	Digitalisering
LNV-6	Psychosociale hulp
LNV-11	Ketenafspraken

Voor deze maatregelen geldt dat zij een indirecte bijdrage leveren aan het perspectief voor boeren. De maatregel rond psychosociale hulp levert een bijdrage aan het perspectief voor stoppende boeren, terwijl de maatregelen rond digitalisering en ketenafspraken ondersteunend zijn aan zowel het bieden van perspectief door het stimuleren van innovaties als het beginnen met de transitie van straks. De waarschijnlijkheid van doelbereik van deze twee ondersteunende maatregelen kan verhoogd worden door uitwerking van de interventielogica, bijvoorbeeld met een Theory of Change (ToC) die tussenstappen in het proces van maatregel tot doelbereik niet alleen kwalitatief maar ook zoveel mogelijk kwantitatief specificeert, en monitoring en evaluatie (M&E) van voortgang in het doelbereik. Bij digitalisering is het daarbij vooral van belang om dwarsverbanden met overige maatregelen uit te werken, terwijl het bij ketenafspraken van belang is om de aandacht vooral te richten op uitwerking van hoe afspraken over prijsopbouw in de keten kunnen bijdragen aan nieuwe verdienmodellen van boeren.

Metten om te weten

Het zesde cluster van maatregelen omvat twee door LNV geformuleerde perspectiefmaatregelen:

LNV-4	Metten en berekenen
LNV-5	Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

Voor deze maatregelen geldt dat de bijdrage aan versnelling in het bereik van transitiedoelen rond klimaat, natuur, stikstof en water duidelijk en direct is. De versnelling in de transitie van landbouw en landelijk gebied wordt momenteel afgeremd door twijfels onder boeren of modelmatige berekeningen van emissies door de landbouw en depositie van die emissies in de natuur wel voldoende ondersteund worden door en in overeenstemming zijn met betrouwbare meetgegevens. Beide maatregelen leveren een bijdrage aan het verzamelen van dergelijke betrouwbare meetgegevens.

Beginnen met transitie van straks

Het zevende cluster van maatregelen omvat drie door LNV geformuleerde perspectiefmaatregelen:

LNV-8	Eiwittransitie
LNV-9	Duurzaam bodembeheer en klimaatadaptatie
LNV-10	Biologische landbouw

Voor deze maatregelen geldt dat zij een bijdrage aan lange termijn transitiedoelen en perspectief kunnen leveren. Hoewel de maatregelen niet op korte termijn bijdragen aan versnelling is het wel verstandig niet langer te wachten om te beginnen met deze transitie. Dit geldt zowel voor de transitie van vooral productie en consumptie van dierlijke eiwitten naar vooral productie en consumptie van plantaardige eiwitten als voor de transitie van een groter deel van de voedselproductie en -consumptie van gangbaar naar biologisch. Hetzelfde geldt ook voor de ontwikkeling van duurzaam bodembeheer als maatregel met het oog op klimaatadaptatie, die naast klimaatmitigatie niet mag ontbreken in een strategie om klimaatdoelen te bereiken. De waarschijnlijkheid van doelbereik van de maatregelen kan verhoogd worden door uitwerking van de interventielogica, bijvoorbeeld met een Theory of Change (ToC) die tussenstappen in het proces van maatregel tot doelbereik niet alleen kwalitatief maar zoveel mogelijk ook kwantitatief specificeert, en monitoring en evaluatie (M&E) van voortgang in het doelbereik.

Ook is het verstandig om in dit cluster van maatregelen die zich richten op de transitie van straks, de focus te verbreden van vooral dierlijke productie naar ook plantaardige productie. Zo is doorontwikkeling van de non-food bioeconomy niet alleen van belang voor het bereiken van klimaatdoelen maar ook voor het bieden van perspectief aan open teelten (akkerbouw en tuinbouw). Met het oog op duurzaam bodembeheer en een duurzame vruchtwisseling verdient het daarbij voorkeur om de aandacht vooral te richten op teelt van gewassen waarvan de bovengrondse delen geoogst worden en die gebruikt kunnen worden ter vervanging van fossiele grondstoffen in meer hoogwaardige toepassingen dan energieproductie (cascadering). Voor energieteelten is Nederland te klein en dichtbevolkt. Ook de glastuinbouw kent grote transitieopgaven rond vooral het gebruik van energie (klimaat) en water.

Borgen voorwaarden voor transitie

Het laatste cluster van maatregelen omvat de resterende vijf door LNV geformuleerde perspectiefmaatregelen:

LNV-3	Ontwikkelen van kennis en innovatie		
LNV-7	Zorg jonge dieren		
LNV-12	Gewasbescherming		
LNV-13	Mestbeleid		
LNV-14	Uitvoeringskosten GLB		

Voor deze maatregelen geldt dat het hier in zekere zin om een restcategorie gaat. Voor de maatregelen rond gewasbescherming en mestbeleid kan geredeneerd worden dat deze voorwaardelijk zijn voor het bereiken van de transitiedoelen maar dat minder duidelijk is hoe zij bijdragen aan versnelling of perspectief. Daarmee is noodzaak tot financiering van deze maatregelen duidelijk maar niet waarom dekking daarvoor uit dit pakket zou moeten komen. Voor de maatregel rond uitvoeringskosten GLB geldt iets vergelijkbaars. Eco-regelingen en de Subsidieregeling Samenwerking Veenweiden en N2000 kunnen bijdragen aan het bereik van transitiedoelen maar omdat gebiedsplannen pas klaar hoeven te zijn op 1 juli 2023 is het minder waarschijnlijk dat die bijdragen in 2022 of 2023 gerealiseerd zullen worden.

Voor de maatregel rond het ontwikkelen van kennis en innovatie geldt dat die zou kunnen bijdragen aan het bereik van de transitiedoelen maar dan zou de maatregel expliciet ondersteunend moeten zijn aan de maatregel rond innovatie op het boerenerf. In de huidige vorm van de maatregel is dit te weinig geval. Zo is bijvoorbeeld wel financiering van deelname aan Europese EIP programma's voorzien maar geldt hetzelfde niet voor Europese POP programma's, terwijl dit laatste fonds voor provincies een veel grotere rol vervult in de transitie van landbouw en landelijk gebied. Voor de maatregel rond zorg jonge dieren geldt dat deze maatregel primair van belang is voor de verbetering van diergezondheid en -welzijn. In zichzelf is dat nastrevenswaardig maar de relatie met kerndoelen van de transitie met het oog op klimaat, natuur, stikstof en water is relatief dun, vooral ook omdat het wetenschappelijk bewijs voor een positieve correlatie tussen diergezondheid en -welzijn enerzijds en milieuprestaties anderzijds vooralsnog niet eenduidig is.

Meer informatie

dr.ir. V. (Volkert) Beekman
E Volkert.Beekman@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2022-CRM000007911